

Participatie als mensenwerk

Waarom impact alleen lukt als we het systeem (her)zien



Khadija **Zekhnini**

Onlangs was ik bij een bijeenkomst waar het me opviel dat de groep niet erg divers was samengesteld. Tijdens een gesprek hierover stelde iemand de vraag waarom mensen met een Marokkaanse achtergrond vaak minder zichtbaar zijn binnen participatieprojecten. “Ze moeten ook hun best doen om mee te doen,” merkte ze op. “Waarom zien we hen niet?” Het was een oprechte vraag die bij mij veel losmaakte. Ik zie regelmatig dat er drempels zijn om daadwerkelijk deel te nemen. Maar hoe moest ik dat uitleggen? En hoe moest ik aankaarten dat we, in plaats van de bal bij bewoners te leggen, misschien beter kunnen kijken naar hoe inclusief onze aanpak eigenlijk is?

In de praktijk zien we dat participatie zelden écht inclusief is. Daarmee houden we onbedoeld ongelijkheid in stand. Als we écht impact willen maken, moeten we het systeem waarin participatie plaatsvindt begrijpen, bevragen en durven herontwerpen.

Een complex speelveld

Projecten in de fysieke leefomgeving kennen een hoge mate van complexiteit vanwege de vele belangen en partijen die betrokken zijn. Daarnaast veranderen nieuwe wetgeving, verordeningen, bestuurlijke wisselingen en maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend de kaders waarbinnen participatie plaatsvindt en stellen zelfs de bestaanszekerheid van een project op de proef. Al deze elementen zorgen voor een hoge mate van complexiteit, want: we spreken van complexiteit wanneer we te maken hebben met een ontelbaar aantal factoren, elementen en relaties daartussen die over tijd kunnen veranderen (Gerrits, 2012). Het proces van complexe projecten is dus per definitie onvoorspelbaar – net als de politiek zelf. Een standaardaanpak voor participatietrajecten doet geen recht aan die complexiteit. Het organiseren

van een one-size-fits-all bewonersavond is daarom eigenlijk ondenkbaar, maar toch nog een veelvoorkomende participatievorm. Een vorm die ongelijkheid in stand houdt, omdat het gemaakt is voor deelnemers die binnen de ‘norm’ vallen. Dit roept de vraag op: hebben we de vraag en doelgroep wel scherp? Het selecteren van een werkvorm, zoals een bewonersavond, zou eigenlijk pas de laatste stap in je participatieontwerp moeten zijn, maar vormt te vaak het uitgangspunt.

Participatie is geen kwestie van een zaaltje, wat post-its en een verslag; participatie is complexer dan dat. Wat we daarom nodig hebben, zijn oplossingen die complexiteit omarmen. Want, zoals de complexiteitstheorie stelt: Voor complexe problemen, heb je oplossingen nodig die de complexiteit van het probleem spiegelen (Ashby’s Law of Requisite Variety).

Als poging om grip te krijgen op complexiteit worden er allerlei tools, analyses, verordeningen en wetten ontwikkeld. Een interventie die je zou kunnen inzetten, is participatie zélf, omdat met participatie er onder andere een betere kwaliteit, meer draagvlak en legitimiteit behaald kunnen worden. Al lang geleden is er daarom gepleit voor interactief bestuur, waarbij top-down sturen van de overheid wordt aangevuld met de kennis en kunde buiten de grenzen van de overheid, en waarbij participatie dus een vast onderdeel gemaakt wordt van beleid. Deze ontwikkeling staat bekend als de verschuiving van government naar governance (Geurtz & van de Wijdeven, 2010).

Met de komst van de Omgevingswet is participatie vooral in projecten in de fysieke leefomgeving een wettelijk vereiste. Toch gaat er ook veel mis in deze verschuiving. Participatie is niet inclusief en juist voor ruimtelijke ontwikkelingen is dat zorgwekkend, want verschillende doelgroepen gebruiken de ruimte verschillend. Als participatie niet inclusief is, bouwen we een wereld voor mensen die zich daar niet in herkennen en voldoet een ontwerp niet aan de behoefte van de wijk. Het is duidelijk dat dat onwenselijk is. Maar hoe kunnen we dan wél naar participatie kijken? Met welke blik en denkwijze doen we recht aan de complexiteit ervan?

Een systeembenadering

Bij Dutch Boosting Group zijn we gespecialiseerd in oplossingen voor complexe vraagstukken. Om inzicht te krijgen in het complexe speelveld waar participatie plaatsvindt, passen we systeemdenken toe. Systeemdenken vormt een lens waarbij je kijkt naar het grotere geheel, en waarbij je je bewust bent van onderlinge samenhang (interdependentie), impact en onvoorspelbaarheid in het proces en de uitkomsten daarvan.

Maar wat is een systeem nu precies? Een systeem heeft volgens Meadows (2008) 3 kenmerken: 1) elementen 2) relaties tussen deze elementen en 3) een gezamenlijke functie of doel. Een gemeente is bijvoorbeeld een systeem: zo heb je verschillende afdelingen (elementen) die interacties hebben (relaties) en gezamenlijk beleid uitvoeren (doel). Neem je een ander perspectief, dan kun je de scheiding maken tussen enerzijds het ambtelijk apparaat en anderzijds het bestuurlijke apparaat.

Als we de dynamiek tussen deze systemen in kaart brengen, zie je constant negatieve (remmende) en positieve (stimulerende) terugkoppelingen:

- Het ambtelijk apparaat stelt participatie voor, maar het bestuur kiest vanwege risicoaversie voor de minimale vereisten die een project (wettelijk) waar dient te maken, en remt het ambtelijk apparaat. Dit wordt ook wel organisatiedenken genoemd: het vermijden van zoveel mogelijk risico's die de organisatie kunnen schaden (Bil & Teisman, 2017).
- Het bestuur heeft een hoge participatieambitie, maar het ambtelijk apparaat ziet dit anders en biedt weerstand, of heeft simpelweg geen capaciteit om dit te organiseren.

Deze push-pull dynamiek kom je in elke organisatie tegen. De uitdaging die voor de externe omgeving geldt, geldt dan ook voor de interne organisatie. Eén van de grootste uitdagingen binnen participatie is dus hoe je het organiseerbaar maakt. Het besef dat participatie impact heeft op de buitenwereld is vanzelfsprekend, maar dat het soms net zoveel impact heeft op de interne organisatie, wordt onderschat.



Systeem- en leefwereld

Participatie is een poging om twee systemen te verbinden, de systeemwereld en de leefwereld. De leefwereld kan beschreven worden als de 'gewone' wereld, waarin dagelijkse problematiek door persoonlijke afstemming en dialoog wordt verholpen. De systeemwereld is gericht op efficiëntie, controle en planmatigheid, terwijl de leefwereld draait om ervaringen, relaties en waarden die niet altijd direct meetbaar zijn (Teisman, 2005; Scharpf, 1997). Die twee werelden sluiten niet op elkaar aan. Als daar geen oog voor is, wordt participatie geen proces van echt mede-eigenaarschap, en vaker een middel om draagvlak te creëren. Regels, formats en beleid bieden structuur, maar maken het ook moeilijk om echt ruimte te geven aan mensen die buiten de 'norm' vallen. Zo ontstaat een soort 'selffulfilling complexity' (Rescher, 1998): we bouwen steeds meer tools en regels om complexiteit te beheersen, maar verliezen juist daardoor het contact met de mensen voor wie we het echt doen. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de toeslagenaffaire gebeuren, waarbij de Belastingdienst een streng handhavingsbeleid hanteerde zonder ruimte voor de menselijke maat.

Het loslaten van controle is dus belangrijk bij participatie. Het speelt zich namelijk in essentie af binnen de leefwereld. Daarom is het cruciaal om ruimte te creëren voor de waarden die in die leefwereld belangrijk zijn. Een nuttig denkkader daarbij komt uit systems engineering, waarin twee vragen centraal staan:

1. Doen we het goed? (*verifiëren*)
2. Doen we het juiste? (*valideren*)

Met andere woorden: volgen we het participatieplan op de juiste manier, en sluiten we daarmee daadwerkelijk aan op de bestaande behoefte? En belangrijker nog: is die behoefte inclusief en representatief voor alle belanghebbenden? Deze laatste vraag vraagt veel van de interne organisatie, maar is doorslaggevend voor de echte verbinding tussen leef- en systeemwereld.



Door op deze manier naar participatie te kijken, creëren we ruimte voor een gelijkwaardig proces, waarin verhalen, emoties en niet-conventionele ideeën werkelijk gehoord worden.

Een nieuw systeem

Participatie faalt dus vaak omdat het systeem en de leefwereld werken vanuit verschillende rationaliteiten. Daarnaast hebben we ook te maken met de mensen in het systeem: structurele ongelijkheid in opleiding, netwerk, taalvaardigheid, tijd of toegang tot technologie zorgen ervoor dat sommige groepen altijd domineren en anderen structureel buitengesloten worden. Tot die laatste groep behoren vaak jongeren, mensen met een beperking, laaggeletterden en mensen met een migratieachtergrond. Zij vinden aansluiting tot de systeemwereld lastig. Bijvoorbeeld omdat zij niet weten hoe ze via formele lijnen in verbinding komen met de systeemwereld, maar vooral omdat het systeem niet ontworpen is voor hen.

Ook professionals leven in bubbels, gevormd door hun opleiding, taal, normen en het institutionele kader waarin zij opereren. Deze bubbel beïnvloedt vaak onbewust wat als 'normaal' of 'waardevol' wordt gezien en wie als legitieme gesprekspartner wordt erkend. Zo bepaalt de bubbel mede wie wel en niet een uitnodiging ontvangt, of wie wordt bestempeld als een 'moeilijk bereikbare groep'.

Op die manier wordt sociaal kapitaal vaak onvoldoende erkend. Zoals advies- en ontwerpbureau Concrete Blossom in hun analyse uit 2023 stelt, wordt er in beleid vaak gesproken over problemen, terwijl de aanwezige capaciteiten, talenten en netwerken in de wijk onderbelicht blijven. Dit geeft weg dat de mensen die de plannen schrijven vaak geen verbinding hebben met de leefwereld de bewoners. Er is dan een neiging om op problemen te focussen en die te diagnosticeren in plaats van aan te sluiten bij bestaande kracht in de wijk en de complexiteit achter de problematiek echt te begrijpen.

Wanneer participatie slechts instrumenteel wordt toegepast om draagvlak te creëren of beleid efficiënter te maken, blijft het oppervlakkig en sluiten we onvoldoende aan bij de leefwereld. Participatie moet meer zijn dan een tijdelijk proces; het vraagt om community building waarbij duurzame relaties, vertrouwen en eigenaarschap worden opgebouwd in de gemeenschap zelf. We creëren feitelijk een nieuw systeem binnen bestaande structuren. Dit systeem erkent dat het werken aan complexe vraagstukken niet kan zonder de kennis, relaties en capaciteit van bewoners zelf. In plaats van te focussen op wat er ontbreekt (problemen, tekorten, achterstanden), kijkt deze benadering naar wat er al is en hoe dat kan worden benut om duurzame verandering van binnenuit te realiseren. Het sluit aan bij Asset-Based Community Development (ABCD), ontwikkeld door John McKnight & John Kretzmann (1993).



Participatie als mensenwerk: waarom impact alleen lukt als we het systeem (her)zien

Om dit te doen is het belangrijk om te investeren in vier kernprincipes:

1 Verbinding

Zorg voor ontmoetingen waarin mensen daadwerkelijk met elkaar in gesprek kunnen gaan. De meerwaarde van participatie ligt niet alleen in de inhoudelijke output, maar ook in (bijvoorbeeld) het creëren van wederzijds begrip. Creëer daarbij een veilige omgeving waarin eerlijke vragen gesteld kunnen worden.

2 (H)erkenning

Participatie werkt beter als mensen zich kunnen herkennen in de organisatie en haar vertegenwoordigers. Dit vraagt om inclusieve communicatie en representativiteit binnen projectteams, zo voorkom je blinde vlekken. Geef ook ruimte aan ervaringen, ook als deze buiten formele beleidskaders vallen. Erkenning van persoonlijke verhalen vergroot vertrouwen en legitimiteit.

3 Waardering

Waardeer de aanwezige kwaliteiten van bewoners, ook als dit niet direct zichtbaar is. Soms zijn deze kwaliteiten onbekend of ondergewaardeerd omdat ze buiten de norm vallen. Investeer daarom in het leren kennen van de omgeving en het geven van vertrouwen, om het op die manier ook terug te krijgen. Dit is een intensief proces dat tijd kost en misschien niet altijd wenselijk is voor je organisatie of situatie. Maar het zorgt er wel voor dat jouw omgeving betrokken is, eigenaarschap voelt en zelfs trots is op de rol die zij kunnen vervullen in een project. Met het waarderen van je doelgroep, kom je een heel eind.

4 Eigenaarschap

Verandering werkt het best als bewoners zelf aan zet zijn. Geef mensen niet alleen een stem, maar ook de ruimte en het vertrouwen om mee te beslissen en zelf plannen uit te voeren voor hun buurt. Zo ontstaat echte betrokkenheid en blijft de verandering ook op lange termijn bestaan.



Conclusie

Participatie is mensenwerk. Het draait om verbinding tussen de systeemwereld en de leefwereld. Het gaat om het terugbrengen van waarden in het systeem, die van belang zijn in de leefwereld. Dat kunnen we alleen bereiken door het systeem kritisch te bekijken en te herontwerpen. Op die manier kunnen we écht impact maken en begrijpen waarom sommige doelgroepen geen aansluiting tot de systeemwereld kunnen vinden. Dit vraagt van organisaties niet alleen het lef om het bestaande systeem te herzien, maar ook de flexibiliteit om zich continu aan te passen aan veranderende behoeften en diverse stemmen.

Durven we het systeem écht te (her)zien en ruimte te maken voor de diversiteit van stemmen die ertoe doen?

Bronnen

Bil, H., & Teisman, G. (2017). Zit je vast? Maak het complexer! Eburon.

Concrete Blossom (2022). Analyse Masterplan Amsterdam Zuidoost.

Gerrits, L. (2012). Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making. Eburon.

Geurtz, J. C. H. C., & van de Wijdeven, T. M. F. (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(4), 531–549. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494110>

McKnight, J. & Kretzmann, J. (1993). *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. ACTA Publications.

Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: A primer* (D. Wright, Ed.). Chelsea Green Publishing.

Pretorius, E., & Nel, H. (2012). Reflections on the problem-based approach and the asset-based approach to community development. *The Social Work Practitioner-Researcher*, 24(2)

Relevant Gesprek. (z.d.) Geraadpleegd op 4 juli 2025, van <https://relevantgesprek.nl/>

Rescher, N. (1998). *Complexity: A philosophical overview*. Transaction Publishers.

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.

Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. SDU Uitgevers

☎ 030 303 9770

✉ info@dutchboostinggroup.nl

Rotsoord 3a Helperpark 276-5
3523 CL Utrecht 9723 ZA Groningen

dutch
boosting
group